

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Città e regioni in Italia negli anni della "crisi"

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/144587> since

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines

125/2 | 2013 :

Le territoire italien : crises, transitions, mutations - Commémorations et célébrations civiques dans l'Italie contemporaine - Varia

Le territoire italien : crises, transitions, mutations

Città e regioni in Italia negli anni della « crisi »

CARLO SALONE

Riassunti

Italiano English

Nell'articolo si affronta il tema della ristrutturazione degli spazi regionali e urbani verificatasi in Italia nell'ultimo decennio, alla luce delle innovazioni istituzionali introdotte dalla riforma costituzionale del Titolo V, Parte II (2001), e dei più recenti provvedimenti di riordino dei livelli amministrativi del governo territoriale, che prevedono la soppressione delle Province e il varo delle Città Metropolitane, dopo la loro inefficace introduzione nel 1990. L'asse interpretativo seguito nel lavoro non si limita, tuttavia, a una lettura del cambiamento istituzionale, bensì cerca di mettere in luce le modificazioni nella trama dei sistemi urbani e regionali che emergono dai dati dell'ultimo censimento della popolazione (2011): queste sembrano avvalorare la tesi di una riproposizione di un divario evidente nelle dinamiche demografiche e nella struttura economica tra le regioni centro-settentrionali e quelle del Mezzogiorno. Nelle prime i sistemi urbani rivelano un'inaspettata vitalità, a dispetto della pur evidente crisi economica che ha colpito il paese negli anni successivi al 2007, mentre nelle seconde tutti sistemi locali, compresi quelli aventi caratteristiche metropolitane, mostrano chiari segni di declino demografico.

The paper deals with the restructuring of regional and urban spaces occurring in Italy during the last decade, in light of the institutional innovations introduced by the constitutional reform (2001) and the more recent acts targeting the Province's abolition and the Città Metropolitane creation, after an early, ineffective introduction in 1990. The article's interpretive axis doesn't focus on the institutional change only, but tries to clarify changes in urban and regional systems detected by the last census (2011). These changes show a resurgence of the cleavage between the Northern-Central Regions and the Southern ones: the latter reveal an unexpected dynamism, in spite of the evident economic crisis affecting the country since 2007, in the former all local systems, included the metropolitan ones, shows clear signs of demographic decline.

Voci dell'indice

Keywords : Italian urban systems, regions, New Regionalism

Parole chiave : Sistemi urbani italiani, regioni, neoregionalismo

Testo integrale

Introduzione

- Queste brevi note intendono ripercorrere i processi di ristrutturazione verificatisi negli spazi regionali e urbani italiani tra gli anni novanta del Novecento e gli anni Duemila. Si tratta di un ventennio durante il quale nuove forme di differenziazione spaziale si sono mescolate ai divari territoriali « storici ». Le regioni, da un lato, e le aree urbane, dall'altro, sono state oggetto di fenomeni che hanno toccato, allo stesso tempo, la struttura e la dimensione politica degli spazi regionali e ci consegnano oggi un territorio italiano largamente modificato.
- Questa metamorfosi viene osservata nell'articolo sullo sfondo di una duplice « crisi »: da una parte, la crisi dello Stato-nazione, cui fanno da contrasto le tendenze a un rafforzamento del ruolo delle entità regionali; dall'altra, la crisi dei modelli recenti di crescita urbana, già largamente in difficoltà prima del crollo verificatosi nel 2007. La scelta del termine « metamorfosi », anziché « mutazione », non è casuale: benché, in natura come nelle società umane, nessun processo di « crisi » si manifesti senza prodromi e senza una certa gradualità, l'idea della crisi come rottura di un ordine pre-esistente porta sempre con sé l'impressione di un « precipitare » degli eventi che dà luogo a una mutazione irreversibile. In questo articolo la prospettiva è, invece, quella di una transizione che, nello scorcio dell'ultimo secolo e, poi, nei primi anni dell'attuale ha condotto a nuove relazioni tra le differenti componenti del territorio italiano e tra gli attori che alle diverse

scale vi operano.

- 3 Andando oltre il pur sempre utile richiamo al significato originario del termine greco antico *krisis* – « azione del decidere, del dividere, frattura, passaggio » – possiamo riconoscere un acuirsi della percezione – e un moltiplicarsi dei segnali empirici – di una crisi degli assetti sociali ereditati dalla modernità nella fase del più intenso dispiegarsi della globalizzazione, negli anni a cavallo tra i decenni ottanta e novanta. Nello scardinamento dell'ordine mondiale bipolare, i sistemi capitalistici occidentali così come i regimi socialisti della vecchia Europa subiscono forti processi di ristrutturazione degli assetti sociali, dei sistemi economici e dei meccanismi di regolazione politica. Questi processi vengono frequentemente associati a termini come « ristrutturazione » (dello spazio regionale europeo : Keating, 1997), « svuotamento » (dello Stato-nazione : Jessop, 1994) « declino », « decadenza » e, più di recente, « contrazione » (Dietzsch, 2009 : 2), con riferimento alle strutture spaziali, alle istituzioni di governo e alle economie territoriali consolidate nella seconda metà del Novecento.
- 4 Nei paragrafi che seguono, proveremo a verificare l'effettiva natura dei processi di ristrutturazione degli spazi regionali e dei sistemi urbani italiani in corso, collocandoli in una prospettiva storica di medio periodo.

Regioni, città e Stati-nazione nell'Europa a cavallo del secondo millennio

- 5 Contraddicendo la vulgata di molta sociologia « pop » (Ohmae, 1995 ; Friedman, 2011) pubblicata sul crinale del nuovo millennio, i sistemi territoriali sub-nazionali – regioni, metropoli, città – hanno ovunque rivelato un'intensa vitalità che ha continuato a dispiegarsi « malgrado » le spinte della globalizzazione, che si pretendevano omologanti e de-territorializzanti (gli studi sulla persistente centralità dei modelli urbani di organizzazione economica e sociale sono molti e, ovviamente, declinati secondo preferenze ideologiche e approcci disciplinari molto diversi : tra le monografie più recenti, si vedano per es. Glaeser, 2011 e Harvey, 2012, che incarnano due modi diametralmente opposti di accreditare il ruolo delle città nella società contemporanea).
- 6 Gli esempi sono sotto gli occhi di tutti. L'emergere, soprattutto durante il decennio novanta, di entità regionali dall'identità non sempre definita, ma assai aggressive nel rivendicare ruoli di supremazia economica, si è accompagnata a un'innegabile crisi delle architetture statuali così come erano venute forgiandosi dalla nascita dello Stato moderno. Il significato di « crisi » appare più che mai in questo caso connesso con l'idea di una « rottura », di una discontinuità storica che non implica, necessariamente, il crollo dell'ordine pre-esistente, quanto il riadattamento delle strutture istituzionali e politiche sulla base dei caratteri dei nuovi soggetti territoriali emergenti.
- 7 Insieme a una rinnovata spinta all'attivismo regionale, anche molti territori urbani hanno consolidato le proprie funzioni di nodi di reti globali di scambio economico, di relazioni culturali e di dinamiche politiche, dimostrando la vitalità del fenomeno urbano.
- 8 La de-territorializzazione come effetto dell'estensione degli scambi economici e culturali attraverso e al di là dei tradizionali confini tra gli Stati, da un lato, e la ri-territorializzazione come consolidamento e centralizzazione di funzioni e attività in determinati luoghi dello spazio, dall'altro, sono dunque fenomeni intimamente connessi tra loro. Se è vero, infatti, che il capitalismo delle grandi imprese transnazionali e dei flussi finanziari ha provocato una « denazionalizzazione della territorialità » (Brenner, 1999), è altrettanto evidente, per esempio, che lo spazio geografico resta fortemente incardinato sulle regioni connotate da dotazioni di risorse localizzate particolarmente ricche e stratificate – l'*institutional thickness* di cui ci parlano Amin e Thrift (1995) – e sulle concentrazioni metropolitane che ospitano le sedi direttive delle attività finanziarie e dei servizi ad alto valore aggiunto, che assumono un ruolo determinante per la remunerazione del capitale transnazionale (Sassen, 1993).
- 9 In particolare queste città, che coincidono con le *world cities* descritte per la prima volta da Friedmann e Wolff (1982), non sono più semplicemente componenti territoriali funzionali ai processi di accumulazione capitalistica degli Stati di cui fanno parte, bensì divengono esse stesse motori « regionali » dell'economia globale (Storper e Scott, 1995), assumendo dimensioni e profili funzionali così ampi e articolati da rendere necessario l'utilizzo di definizioni geografiche diverse, come l'uso del termine *global city-region* suggerisce (Scott, 2001).
- 10 Questi processi appaiono tuttora dominanti, nonostante la violenta battuta d'arresto provocata dalla grande crisi economico-finanziaria originatasi nel 2007 proprio nelle economie metropolitane drogate dalla bolla immobiliare. Anche gli Stati nazionali, del resto, hanno saputo rispondere con la necessaria « plasticità » alle sollecitazioni globali : contro l'idea di una crisi pre-agonica della loro struttura, essi paiono piuttosto suggerire il manifestarsi di una ridefinizione funzionale, politica ed economica in chiave « post-nazionale » (Keil, 1998) che li rende più adatti alle condizioni attuali dell'organizzazione capitalistica.

La rinascita regionale

- 11 Perché parliamo di rinascita regionale ? Come sappiamo dalla storia europea, l'affermazione dello Stato-nazione nell'evo moderno ha coinciso con una graduale operazione di ridimensionamento dello spazio di manovra delle istituzioni regionali e locali dotate di autorità politica, legale e religiosa che, durante l'*Ancien Régime*, avevano esercitato forme di sovranità territoriale autonoma. Queste giurisdizioni si sovrapponevano spesso tra loro e si integravano, non senza frizioni conflittuali, all'interno delle grandi compagini monarchiche e imperiali. Il mosaico istituzionale, che ha differenziato per un lungo periodo lo spazio politico europeo, ha finito con l'essere progressivamente spogliato delle proprie attribuzioni di autonomia ed è stata compreso all'interno del contenitore centralizzato degli Stati-nazione. Il secolo XIX ha rappresentato la fase decisiva del processo di *nation* e *state building*, mentre il Novecento, con il deflagrare dei grandi conflitti bellici, ne ha costituito il compimento, ma, allo stesso tempo, ha innescato quei meccanismi di crisi che sono alla base dell'odierna fase di ricomposizione e di rilegittimazione delle meso e micro-istituzioni di governo territoriale (Keating, 1997).
- 12 La vitalità delle regioni come fenomeno tradizionalmente radicato in Europa sembra confermata dal loro

riemergere alla ribalta della storia durante questa lunga fase di crisi degli edifici statuali e, in ogni caso, ribadisce la loro legittimità come oggetto di analisi del pari che gli Stati-nazione (Agnew, 2001 ; Keating, 1997).

13 Alcuni autori hanno particolarmente insistito su questo processo di *hollowing-out* dello Stato-nazione (Jessop, 1997 e 2004), arrivando in alcuni casi a teorizzarne l'imminente scomparsa, come ha fatto Kenichi Ohmae (1995), le cui tesi appaiono oggi però largamente ridimensionate, o a ipotizzare il dissolvimento del principio di territorialità statale (Badie, 1995). In effetti, l'evidenza empirica sulla presunta contrazione della sovranità degli Stati nei confronti di attori globali come le istituzioni sovranazionali o le imprese multinazionali lascia ampio spazio a interpretazioni divergenti : da una parte, si ritiene che il potere « transterritoriale » del capitale globale e delle istituzioni della *governance* economica mondiale (ma anche di agenzie come le Nazioni Unite o organismi politici come l'Unione Europea) sia in grado di dettare l'agenda interna delle politiche statali ; dall'altra, alcuni sostengono che la globalizzazione non abbia portato ad alcun effettivo mutamento della situazione di fatto, poiché gli Stati sono da tempo entità interdipendenti tra loro e adattabili alle influenze esterne.

14 Questa adattabilità o « resilienza » degli Stati-nazione sembra aver effettivamente agito in modo profondo nell'ultimo scorcio del secolo, dando vita a una compresenza di sovranità statuali e autorità sovranazionali che consente oggi di parlare di stati post-nazionali, non solo nel senso che essi prescindono ampiamente da radicamenti identitari di stampo etno-linguistico, ma anche nel senso che condividono la responsabilità dell'azione pubblica con livelli di potere superiore, « denazionalizzando » la propria natura. È ancora Jessop (2004) a indicare come questo processo di « svuotamento » non sia che una delle molte tendenze che strutturano empiricamente la riorganizzazione dello Stato nel capitalismo maturo.

15 Il potere statale è, per sua natura, dinamico e strettamente connesso con l'evoluzione sia dei regimi politici sovranazionali sia dei livelli locali e regionali ; questa capacità di « resilienza » passa attraverso i) una denazionalizzazione dello Stato (politiche regionali comunitarie che si sviluppano all'interno dei confini nazionali, parametri economico-finanziari con cui l'Europa vincola i bilanci nazionali) ; ii) una de-statizzazione del sistema politico, testimoniata dal declino della supremazia pubblica nelle politiche socio-economiche ; iii) una internazionalizzazione dei regimi politici, che implica che il contesto internazionale dell'azione « domestica » dello Stato (sia essa nazionale, regionale o locale) si è espanso fino a includere una vasta gamma di fattori e processi extraterritoriali o transnazionali ; che il contesto internazionale è divenuto strategicamente più significativo per la politica interna ; che, infine, gli attori-chiave includono oggi anche istituzioni e soggetti internazionali come fonti d'ispirazione per le politiche e per la loro implementazione (Jessop, 2004 ; Hudson, 2005).

16 È allora con maggior attenzione alla varietà degli effetti dell'integrazione globale degli scambi, non solo economici, sulla scena planetaria, che Saskia Sassen ci ricorda che « gli stati-nazione non dovrebbero più essere considerati gli unici poteri di governo : essi sono ora una classe fra diversi tipi di poteri e di agenzie politiche in un complesso sistema di potere dal livello globale a quello locale » (Sassen, 2006 ; ed. it. 2008, p. 291).

17 In Europa, sono molti i fattori causali che hanno favorito e favoriscono un ampliamento della sfera di azione delle regioni, che per altro differiscono molto da un contesto nazionale all'altro per struttura socio-economica, estensione territoriale e funzioni politiche esercitate. L'emergere di soggetti e istituzioni tesi alla valorizzazione delle economie regionali in un contesto globale sempre più competitivo è inoltre collegato al ruolo assunto nell'ambito delle politiche regionali dall'Unione Europea, che nella fase più recente ha accentuato in misura rilevante lo sforzo di associare la regioni agli Stati membri nella progettazione degli assi della Politica di Coesione per il periodo 2007-2013.

18 Un fattore chiave del nuovo attivismo regionale sul piano politico ed economico è senz'altro costituito dall'ideologia euro-regionalista elaborata in ambito comunitario sulla scia della presidenza Delors (MacLeod, 1999) : come ci ricorda Agnew (2000), durante gli anni sessanta e settanta l'economia politica delle regioni si concentrava sulle dotazioni dei fattori e sulle relazioni centro-periferia, mentre di recente maggior attenzione è stata dedicata allo sviluppo ineguale in un contesto multi-scalare, in una fase in cui le città-regioni e i loro mobili confini, sia in termini economici che sociopolitici, sono elementi cruciali del quadro esplicativo. Allo stesso tempo, dopo un lungo periodo di eclissi, la dimensione regionale ha riguadagnato un ruolo rilevante nel quadro istituzionale delle politiche territoriali, come riflesso della crescente influenza della svolta neoregionalista.

Il regionalismo nell'Italia contemporanea

19 Ciò è avvenuto anche nel contesto italiano, dove una gamma ampia e complessa di fenomeni - la riforma costituzionale in atto dal 2001, l'europeizzazione delle politiche pubbliche, le risposte altamente differenziate delle regioni alle sfide culturali, sociali ed economiche poste dalla globalizzazione - sta modificando il ruolo e la struttura degli spazi regionali, così come il comportamento degli attori regionali (Salone, 2010a). Dalla metà degli anni novanta l'Italia sta sperimentando un prolungato cantiere di riforme istituzionali che si è sviluppato in diverse fasi : mentre, in termini generali, il contesto istituzionale si è orientato a favore di una forte decentralizzazione dei poteri dal centro agli enti locali, ha preso corpo una vera e propria riforma federale dell'assetto statale. Secondo il Decreto legislativo n° 122 del 31 marzo 1998, « ...hanno rilievo nazionale i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese » (Rivière, 2007 ; Salone, 2010b).

20 Si potrebbe ironicamente sottolineare che le funzioni riservate allo Stato centrale dal Decreto 122/1998 sono proprio quelle tradizionalmente più deboli, se non del tutto trascurate, all'interno dell'azione pubblica, se si escludono le opere pubbliche di rilevanza nazionale : e tra le funzioni neglette figurano anche le reti infrastrutturali, che pure hanno esercitato in passato un'evidente funzione unificatrice della compagine territoriale nazionale.

21 La più recente riforma della Costituzione (Titolo V, Parte Seconda), definitivamente approvata tramite un referendum confermativo nell'ottobre 2001, ha stabilito un nuovo assetto istituzionale in cui i differenti livelli

di potere legislativo – lo Stato e le Regioni - dovrebbero essere disegnati secondo la suddivisione delle competenze propria dei regimi federali : difesa, economia e relazioni diplomatiche in capo al governo centrale, tutto il resto devoluto ai governi regionali. In realtà, l'esito – provvisorio – cui oggi si è pervenuti si configura piuttosto come una miscela di competenze esclusive e concorrenti tra lo Stato centrale e le Regioni, viepiù complicata dalla tradizionale forza delle autonomie locali, in particolare i Comuni.

22 A conferire ulteriore complessità al quadro concorrono anche i provvedimenti assunti in merito al federalismo fiscale, a partire dal disegno di legge delega del Governo del 2008, che appare l'indispensabile strumento di finanza pubblica per qualunque ridefinizione dell'assetto politico-amministrativo dello Stato. Questo testo discende direttamente dal processo di decentramento fiscale innescato dalla riforma del 2001 sopra ricordata, e in particolare dall'art. 119, che stabilisce che « i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa » (Ferlandi e Molinari, 2009). Un terreno, quest'ultimo, piuttosto scivoloso e, negli ultimi anni, soggetto a frequenti rivolgimenti di prospettiva – si pensi alle continue riforme del regime di tassazione fiscale degli immobili, dall'ICI all'IMU alla *service tax* – che dipendono assai più dalle emergenze dei conti pubblici e dai cicli elettorali che da una coerente attuazione delle premesse della riforma costituzionale del 2001.

23 Allo stato attuale, la persistenti difficoltà nel mantenere il livello della spesa pubblica entro i parametri del Patto di Stabilità imposto dalla Commissione Europea e alcuni scandali scoppiati per la gestione disinvoltata degli enti regionali, hanno fatto eclissare questo nodo dal dibattito politico, dando al contrario impulso alle polemiche contro lo « spreco » delle risorse pubbliche, che vedono sul banco degli accusati soprattutto le Province di cui il recente ddl costituzionale del governo del 2 agosto 2013 ha decretato l'abolizione (con la cancellazione degli artt. 114 e sgg. della Carta Costituzionale). In attesa di verificare l'effettiva tenuta della decisione nei delicati passaggi successivi, non possiamo non sottolineare come la questione della *spending review* domini ogni altro tema all'interno del dibattito pubblico, mettendo radicalmente in questione l'almeno ventennale processo di territorializzazione delle politiche pubbliche.

24 La tendenza a emarginare il tema dell'assetto territoriale all'interno del dibattito pubblico risalta con evidenza anche nella debole attenzione prestata alla questione urbana, assente dalla politica nazionale con riferimento sia alle questioni più strettamente « regolative » – trattamento della rendita fondiaria, uso dei beni comuni ecc. – sia a quelle della coalescenza territoriale che vede sistemi urbani ormai consolidati ma privi di organi di governo territoriale adeguati (Calafati, 2009).

25 Eppure, l'insieme dei sistemi urbani italiani appare tuttora una cartina di tornasole delle contraddizioni del processo di sviluppo italiano del dopoguerra. Una lettura dei dati demografici dell'ultimo censimento rivela la recrudescenza di caratteri « endemici », come gli squilibri Nord-Sud, secondo però modalità innovative che cercheremo di illustrare nei paragrafi seguenti.

L'armatura urbana italiana nel decennio 2001-2011

L'avanzata delle città e il dualismo Nord-Sud

26 Se accogliamo la proposta dell'ISTAT (2008) di riconoscere carattere urbano a 162 sistemi locali del lavoro (sll) sui 686 individuati sulla base dei flussi di pendolarismo casa-lavoro, osserviamo che essi costituiscono il 25 % del totale degli sll, comprendono il 40 % dei comuni italiani (che sono circa 8100 in tutto), coprono il 30 % del territorio nazionale e ospitano il 66,5 % della popolazione 2011 (più di 38,9 milioni di abitanti). Al loro interno, sulla base della prevalenza di uno dei tre criteri, distinguiamo tra :

1. 90 sll morfologicamente urbani, connotati da alta densità abitativa (454 ab/kmq, più del doppio della media nazionale), a prevalente vocazione manifatturiera (es. : Torino, Bergamo, Busto Arsizio) e collocati soprattutto nel Nord-ovest (31) e nel Sud (41) ; in essi abitano al 2006 circa 14,5 milioni residenti (il 24,5 % della popolazione) ; sono città che hanno esercitato o esercitano tuttora un ruolo preminente nell'apparato industriale del paese, ma presentano una dotazione di servizi « rari » mediamente più bassa rispetto a città di dimensione comparabile ;
2. 31 a vocazione urbana : la densità di popolazione (136 ab/kmq) e la densità di urbanizzazione sono sotto la media nazionale, i centri principali sono Parma e Piacenza del Nord, Perugia nel Centro ; complessivamente, vi vive il 6,6 % della popolazione italiana, pari a 3,9 milioni di abitanti ; in questo caso le città hanno una dotazione di servizi « urbani » superiore a quello che la loro taglia dimensionale farebbe presumere ;
3. 41 regioni metropolitane : questi sistemi combinano entrambe le caratteristiche della dimensione rilevante e della dotazione di servizi ; di dimensione media elevata (500.000 abitanti), con alta densità abitativa (657 ab/kmq), vi abitano più di 20 milioni di italiani, il 34,4 % ; essi sono presenti in numero maggiore nel Mezzogiorno, mentre al Nord la popolazione che vi abita è più numerosa (circa 8,4 milioni, contro i 6,8 del Sud) ; sistemi principali : Roma (3,6 mln), Milano (3,1), Napoli (2,2).

27 Tra il 2001 e il 2011 le diverse famiglie di sll crescono in misura diversa : la crescita più cospicua è quella dei sistemi morfologicamente urbani (+ 6,4 %), seguiti assai da vicino dai sistemi a vocazione urbana (+6,2 %) ; le regioni metropolitane crescono del 3,5 %, mentre i sistemi non urbanizzati sono quelli che crescono di meno (+3,3 %). Le regioni metropolitane, anche se non solo i sistemi più dinamici in assoluto, crescono di più nel Mezzogiorno e nel Centro. Tuttavia la principale regione metropolitana del Nord, quella milanese, è praticamente circondata da sistemi morfologicamente urbani : ciò significa che essa ha mantenuto e probabilmente rafforzato la propria centralità quale polo di rango europeo con una dotazione funzionale « superiore », ma la crescita demografica nell'area ha caratterizzato soprattutto i poli di corona, secondo i ben noti meccanismi di peri-urbanizzazione che hanno assunto in Italia l'etichetta di « città diffusa ». Non diversa appare la situazione di altre regioni metropolitane del Nord Italia.

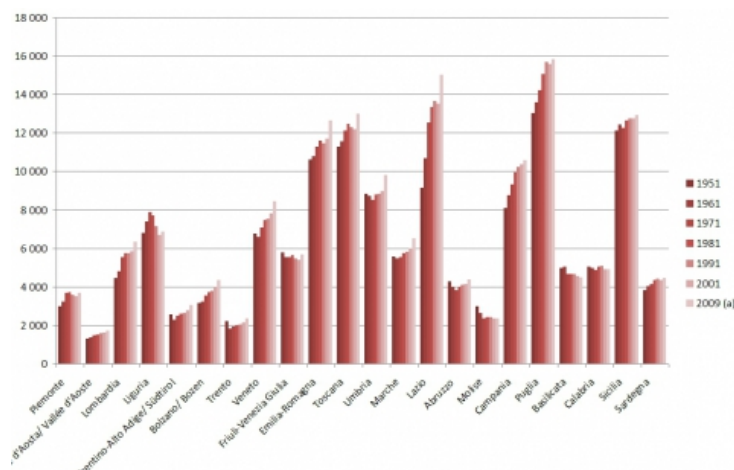
28 Un altro aspetto interessante riguarda la diversa attrattività dei sistemi rispetto ai flussi migratori : sono i

sistemi a vocazione urbana ad attrarre di più (10,5 nuovi arrivi ogni 1000 abitanti), seguiti dalle regioni metropolitane (7,6) e dai sistemi morfologicamente urbani (6,5 per mille). Se nel Centro e nel Nord Est le regioni metropolitane presentano un valore molto alto (rispettivamente 14 e 13,4), nei sistemi urbani del Mezzogiorno i saldi migratori sono deboli e addirittura leggermente negativi nelle realtà più urbanizzate.

Inoltre, osservando i dati relativi alla distribuzione della popolazione secondo la taglia demografica dei comuni in Istat (2011), si rileva che in generale l'armatura urbana italiana appare ancora dominata da una maggioranza di città piccole e medie (> 50.000 abitanti), in cui vive il grosso della popolazione italiana (39 milioni). In seconda battuta, si può notare che le grandi ripartizioni geografiche si comportano in modo piuttosto diverso tra loro : se al Nord si nota un'elevata concentrazione della popolazione nelle città piccole e medie – i luoghi del peri-urbano per eccellenza – al centro la residenza premia soprattutto la grande taglia urbana (ma l'effetto-Roma è chiaramente distorto), mentre al Sud la taglia media dei comuni aumenta, segno che qui la crescita segue schemi più tradizionali.

Uno sguardo all'evoluzione di lungo periodo (1951-2011, grafico 1) ci dà conto del fatto che la taglia media dei comuni aumenta in modo sensibile in alcune circoscrizioni regionali (Puglia, Lazio, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto), mentre in altre l'incremento è ridotto (Marche, Lombardia, Campania) o addirittura la dimensione media resta pressoché la medesima (Liguria, Molise, Abruzzo, Trentino-Alto Adige, Basilicata).

Grafico 1 - Dimensione media dei comuni nelle diverse regioni (1951-2009) (nostre elaborazioni su dati del Censimento ISTAT 2011)



Peraltro, i comuni-centro delle regioni metropolitane mostrano, nel periodo che va dal 1981 a oggi, una perdita generalizzata di popolazione, che molto verosimilmente ingrossa le fila dei residenti delle prime e seconde corone metropolitane (Grafici 2 e 3). Se però allarghiamo lo sguardo alla scala del sistema urbano, i dati per il decennio 2001-2011 rivelano che praticamente tutti i sistemi urbani dell'asse padano centrale sono caratterizzati da crescita demografica : i sistemi che contengono i comuni-capoluogo crescono più debolmente, per effetto della perdita di popolazione della città centrale, mentre quelli che costituiscono il *ring* delle aree metropolitane presentano un bilancio demografico decisamente positivo, in alcuni casi eclatante. Questo aspetto contrasta con la perdita notevole di popolazione che invece affligge i sistemi compresi nelle regioni metropolitane del Mezzogiorno, che quasi ovunque perdono residenti. L'emorragia appare particolarmente forte nelle aree interne del Sud : Calabria e Basilicata sono quasi integralmente in deficit demografico (la situazione lucana conferma le osservazioni condotte da Salaris, 2010), così la Sicilia interna, il nord della Puglia, le aree appenniniche di Abruzzo e Molise (Salone e Besana, 2013).

Per i sistemi del Nord e del Centro Italia si conferma l'ipotesi più volte formulata in letteratura secondo cui la tendenza di lungo periodo non è quella di una crisi delle metropoli, bensì quella di un processo di metropolizzazione che amplia la propria scala di influenza (Martinotti, 1993) : le direttrici di crescita interessano le aree che circondano le regioni metropolitane, come si sottolineava più sopra, perché sono quelle che godono di condizioni infrastrutturali favorevoli e offrono condizioni più vantaggiose, in termini di prezzi e di « qualità », per le preferenze abitative del nuovo ceto medio.

Lorenzo Bellicini sottolinea la rilevanza quasi straordinaria di questa intensa crescita di cui hanno beneficiato le aree più dinamiche del paese : « La crescita del centro-nord è un fenomeno che per vastità e proporzioni è comparabile, se non addirittura più intenso, della fase storica di crescita più sostenuta vissuta dal paese nel corso degli anni Sessanta, gli anni del boom economico » (2011, p. 95). Questa metropolizzazione, dovuta certamente allo spostamento rilevante di popolazione dalle aree centrali ai *ring* metropolitani, è anche condizionata dalla crescita della popolazione immigrata, che privilegia le grandi aree urbane del Centro-nord, più ricche di occasioni di lavoro.

Tali fenomeni, di matrice indubbiamente diversa, concorrono oggi a esercitare una pressione abitativa senza precedenti dal secondo dopoguerra e, almeno in parte, sono una delle cause che hanno determinato l'espandersi dell'urbanizzazione diffusa (trainata, certo, anche da fattori normativi, fiscali e speculativi).

Allo stesso tempo, in sintonia con quanto si è verificato nel corso degli ultimi due decenni in buona parte del mondo industrializzato, una parte dei sistemi urbani italiani ha senz'altro conosciuto un processo di « crisi » demografica e funzionale che potrebbe essere ricondotto a tendenze di lungo periodo che una parte della letteratura internazionale ha classificato come *urban shrinkage* (Pallagst et alii, 2009 ; Wiechmann e Pallagst, 2012). In altra sede si è esplorato nel dettaglio, attraverso un'adeguata disaggregazione dei dati censuari 2011, la natura di questi processi e se ne è verificata la coerenza con l'idealtipo della *shrinking city*, formulando alcune osservazioni critiche al riguardo (Salone e Besana, 2013).

Grafico 2 - Variazione percentuale della popolazione nei grandi comuni del Centro-nord (nostre elaborazioni su dati ISTAT, Censimento 2011)

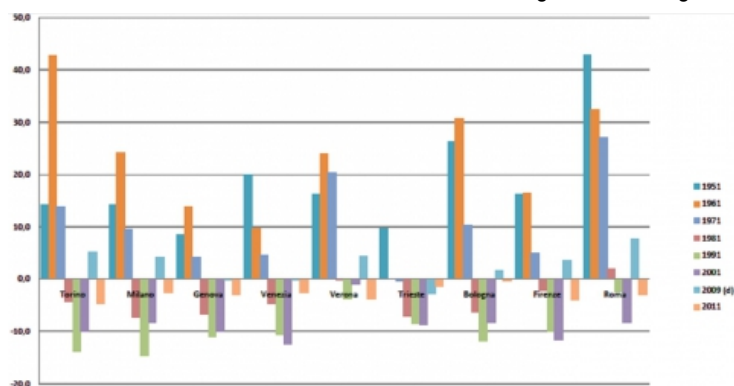
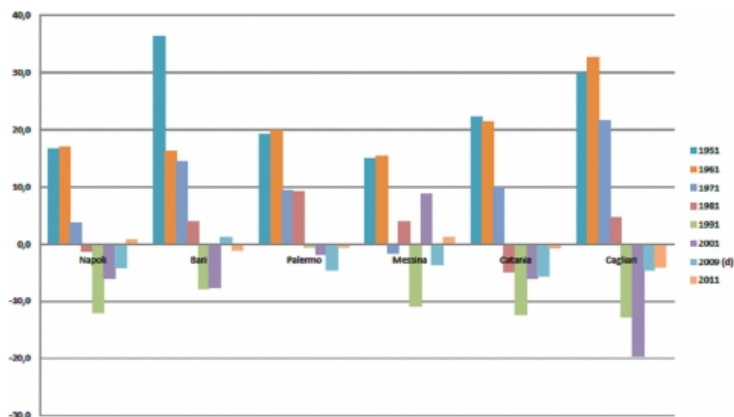


Gráfico 3 - Variazione percentuale della popolazione nei grandi comuni del Sud (nostre elaborazioni su dati ISTAT, Censimento 2011)



Uno sguardo retrospettivo

- 37 L'importanza delle città nella storia territoriale del paese non è, in sé e per sé, una novità, così come non lo è il dualismo che differenzia i sistemi del Centro-nord da quelli meridionali. Fin dalla fine degli anni sessanta, nelle *Proiezioni territoriali del Progetto '80* (Salone, 2004 ; Renzoni, 2012) s'individuava nel sistema urbano e metropolitano una delle caratteristiche principali della geografia insediativa italiana e, al tempo stesso, una delle leve fondamentali per avviare la modernizzazione del paese. Quell'immagine del paese era contraddistinta da un dualismo accentuato tra alcuni sistemi metropolitani forti e il resto del territorio nazionale, caratterizzato da una pluralità di aree e sistemi urbani privi della massa critica per essere protagonisti dello sviluppo di una moderna democrazia capitalista. Degli 11 « sistemi chiave » ben 5 vantavano una popolazione complessiva di 23 milioni di abitanti (dati 1965) : i sistemi torinese, milanese, veneto occidentale, romano e napoletano.
- 38 Tuttavia, i decenni successivi mostrarono, pur in assenza di serie e incisive politiche di superamento degli squilibri territoriali, una progressiva modificazione di quell'assetto che andava delineandosi in una duplice direzione. Da un lato, la crisi incipiente dell'organizzazione produttiva della grande impresa e i costi crescenti delle vecchie concentrazioni urbano-industriali cominciavano a espellere popolazione e segmenti di attività a minor valore aggiunto, provocando processi di suburbanizzazione e di decentramento produttivo. Dall'altro, soprattutto a partire dalla fine degli anni settanta, cominciarono a emergere in aree periferiche del Settentrione e nelle regioni centrali della penisola sistemi di città piccole e medie collocati nel cuore di economie locali dinamiche, caratterizzate dalla presenza di distretti di piccole e medie imprese specializzate nei settori manifatturieri tradizionali.
- 39 Crisi delle metropoli ed emergere della Terza Italia contribuivano insieme a rendere più complessa la geografia urbana italiana, costringendo gli studiosi a elaborare modelli interpretativi meno schematici di quello fondato sull'interpretazione dicotomica dello sviluppo territoriale italiano.
- 40 Alle soglie del nuovo millennio, tuttavia, la frattura Nord-Sud sembra nuovamente approfondirsi. Nel suo *Rapporto* del 2007, il CRESME mette a confronto le dinamiche economiche dei principali sistemi metropolitani italiani, definiti sulla base di una griglia multi-criteri che combina soglie dimensionali relative alla densità della popolazione e agli occupati in attività extra-agricole rilevati nei luoghi di residenza e di lavoro. I sistemi metropolitani così definiti sono parzialmente diversi da quelli dell'ISTAT, ma tali differenze non pregiudicano la possibilità di un raffronto.
- 41 Il lavoro del CRESME evidenzia in modo eloquente la polarizzazione del dinamismo economico che favorisce nettamente i sistemi metropolitani del Centro-Nord, mentre il Mezzogiorno perde posizioni, eccezion fatta per la regione napoletana. I dati sono quelli del 2001, ma riteniamo che un'esplorazione dei dati 2011 sugli occupati mostrerebbe un'ulteriore accentuazione del divario.
- 42 Siamo dunque di fronte a una riedizione del dualismo italiano ?

Profili evolutivi

- 43 Le dinamiche demografiche ed economiche dell'armatura urbana del paese rivelano, nel periodo 1995-2006, un singolare ricompattamento degli assi dello sviluppo, che sembrano di nuovo riorganizzarsi secondo uno schema dualistico : pur in condizioni radicalmente mutate e non comparabili con il passato, sembra in

effetti di assistere a una nuova divaricazione Nord-Sud, che si accompagna anche a una crescente frattura tra sistemi « grandi » e sistemi minori. Sono infatti i sistemi metropolitani più grandi e localizzati nel Nord del paese – se si esclude l'area napoletana – a mostrare, dopo la stagnazione e il declino degli anni ottanta e novanta, una ripresa eccezionale che si manifesta in tutti gli indicatori di crescita : il reddito, gli addetti alle attività economiche, la popolazione e il saldo migratorio. Come emerge dal citato *Rapporto* di ricerca del CRESME, i sistemi metropolitani lombardo, veneto, emiliano, laziale e campano fanno registrare nell'intervallo 1991-2001 una crescita della popolazione del 2,9 %, il doppio del dato nazionale (1,4 %) e il quadruplo di tutti gli altri comuni. Ma ancora più significativa si dimostra la crescita degli addetti alle attività economiche : di fronte a un aumento complessivo di popolazione pari a 572.000 residenti, i posti di lavoro « metropolitani » raggiungono la quota di 736.000 unità, con un surplus di 165.000 posti di lavoro rispetto ai residenti.

44 È importante aggiungere che a questo primato delle regioni metropolitane si accompagna l'assunzione da parte di esse di un ruolo-guida nelle trasformazioni economiche : in effetti, la crescita di posti lavoro privilegia i settori a maggior contenuto di conoscenza, i servizi, mentre la produzione manifatturiera registra un significativo arretramento, soprattutto nella regione metropolitana lombarda.

45 Questo dato è confermato anche dal *Rapporto ISTAT 2006* (2007), che illustra come il baricentro della produzione industriale si sia gradualmente spostato, nel corso del trentennio 1971-2001, dal Settentrione al Mezzogiorno secondo un'inequivocabile direttrice Sud-Est : questo spostamento è il frutto di complesse spinte insediative, in cui però prevalgono senz'altro i processi di decentramento/delocalizzazione produttiva di molte grandi imprese con sede nelle regioni del Nord e, contemporaneamente, le tendenze alla formazione o al rafforzamento dei sistemi di piccola e media impresa nel Nord-Est-Centro.

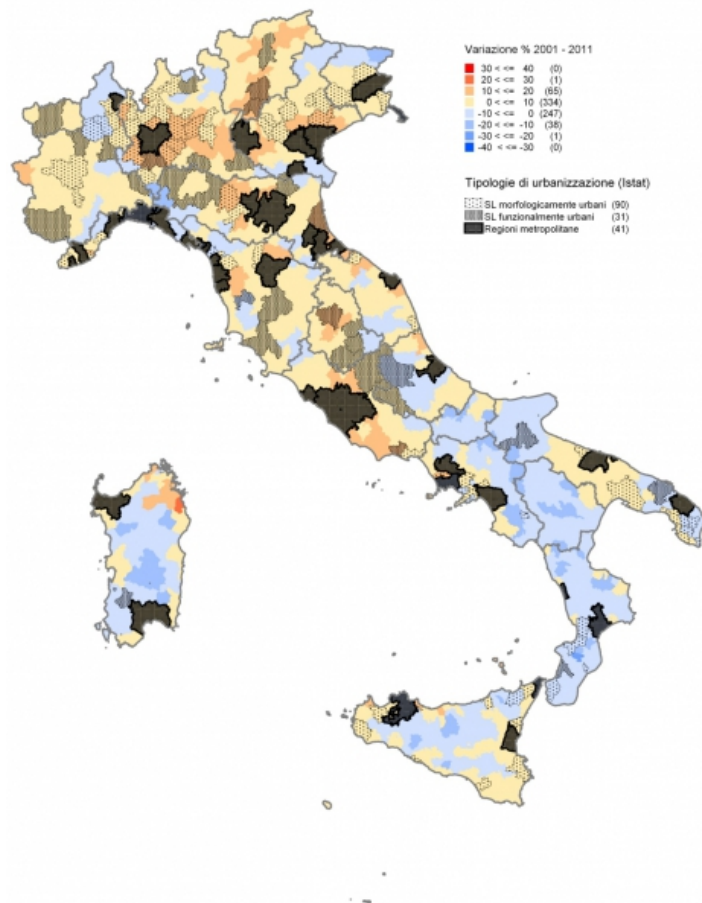
46 Nel lavoro sopra ricordato sulla contrazione demografica in atto nei sistemi urbani italiani (Salone e Besana, 2013), si delinea una geografia urbana dell'Italia contemporanea che sembra riproporre, con modalità diverse dal passato ma egualmente rilevanti, un vistoso divario macroregionale tra Nord e Sud (fig. 2). Se negli ultimi vent'anni del Novecento la rappresentazione dicotomica dello sviluppo territoriale italiano era stata messa in discussione dall'emergere di aree di crescita in diverse regioni del paese, sulla base di differenti forze motrici – economie distrettuali al Centro-Nord, concentrazioni industriali a prevalente investimento pubblico nel Mezzogiorno – che avevano dato impulso a processi di agglomerazione urbana, oggi essa sembra riprendere vigore.

47 In effetti, quasi tutti i sistemi urbani del Sud, ivi compresi sistemi metropolitani come Napoli, Palermo ecc., perdono larghe quote di popolazione, mentre i sistemi centro-settentrionali si rafforzano, con valori anche molto alti nelle aree delle cinture metropolitane.

Conclusioni

48 La scelta di sottolineare gli aspetti di transizione anziché di mutazione delle dinamiche urbane e regionali, e dunque i tempi lunghi di una metamorfosi che associa innovazioni e persistenze, invece della crisi che si nutre di accelerazioni repentine, ha senz'altro influenzato i risultati di questo esercizio analitico. Ci sembrava in ogni caso riduttivo individuare nella crisi esplosa nel 2007 il motore primo di una trasformazione della fisionomia dei sistemi territoriali italiani, di cui invece si potevano già rintracciare i prodromi in una fase antecedente. Come l'affermazione del regionalismo politico italiano sul finire del secolo scorso non può essere attribuita esclusivamente alla rivolta fiscale delle regioni ricche del Nord che decidono di rompere il patto di solidarietà costituzionale, ma è figlia di una storia secolare di tensioni tra pulsioni centrifughe e forze accentratrici all'interno del mosaico italiano, così l'armatura urbana del paese conserva, anche nelle fasi più convulse di cambiamento economico e sociale, dei caratteri dominanti che in certe fasi si stagliano con maggior nettezza e in altre risaltano

Fig. 1 - variazione demografica 2001-2011 nei sistemi locali italiani



49 con minor nitore : un accentuato policentrismo prevalente nel Centro-Nord, una maggiore presenza di strutture « primaziali » nelle regioni del Mezzogiorno.

50 D'altro canto, la scala regionale appare caratterizzata da entità politico-territoriali che appaiono oggi senz'altro più deboli rispetto al decennio precedente. La riluttanza dello Stato centrale a cedere alle Regioni ulteriore sovranità dopo il passaggio, non privo di contraddizioni, della riforma del 2001, trova nell'attuale fase un forte sostegno in un'opinione pubblica in cui si è diffusa la convinzione che il decentramento amministrativo e il processo di regionalizzazione hanno aggiunto gradi di rigidità a un sistema decisionale pubblico già inefficiente, e aumentato le occasioni di spreco di danaro pubblico.

51 Per contro, la quasi totale indifferenza nei confronti della « questione urbana » da parte dei decisori pubblici – *in primis* dello Stato – contrasta con il ruolo giocato dai sistemi urbani nella storia dello sviluppo del Paese. L'armatura urbana italiana, costituita in modo sempre più rilevante da « sistemi intercomunali riconoscibili [...], città *in nuce* create dai processi di coalescenza territoriale » (Calafati, 2009, p. 127) chiederebbe forme di riconoscimento giuridico esplicito e istituzioni di governo adeguate alla struttura più complessa assunta dalle aree urbane.

52 Invece, il principale sforzo di innovazione istituzionale compiuto in tempi recenti riguarda in prevalenza l'abolizione delle Province, prevista dal ddl costituzionale del 2 agosto 2013. È pur vero che al suo interno, questo disegno di legge prevede anche un riordino della materia concernente le città metropolitane, la cui normativa sarà affidata alla legislazione ordinaria e che dovrebbero essere operative dal primo gennaio 2014, tuttavia nulla lascia presagire che la città – il sistema urbano – possa in questa fase esser oggetto di un ripensamento normativo complessivo. Eppure, il tema dell'« area vasta », per altro concettualmente vago, non riguarda esclusivamente i capoluoghi regionali considerati « città metropolitane », ma molti altri sistemi urbani costituiti da città medie caratterizzate da un forte dinamismo che aggrega al loro intorno areali più o meno vasti di comuni funzionalmente integrati.

53 In definitiva, la debolezza del quadro politico-amministrativo a livello centrale e l'egemonia dei principi della *spending review* nel dibattito pubblico sembrano oggi combinarsi con una storica incapacità dei decisori pubblici nell'offrire soluzioni innovative al trattamento della questione urbana. Per converso, la stagione del regionalismo « avanzato » sembra essere giunta al capolinea, con i nodi delle relazioni tra Stato e Regioni tuttora irrisolti, soprattutto in ordine a una distribuzione più efficiente delle competenze esclusive.

Bibliografia

Agnew J. (2000), *From the political economy of regions to regional political economy*, in *Progress in Human Geography*, 24, 1, p. 101-110.

Agnew J. (2001), *Regions in revolt*, in *Progress in Human Geography*, 25, 1, p. 103-110.

Amin A. e Thrift N. (1995), *Globalisation, Institutional 'Thickness' and the Local Economy*, in P. Healey et alii (a cura di), *Managing Cities. The New Urban Context*, Chichester, p. 91-108.

Badie B. (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, (trad. it.

La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto, Trieste.

Bellicini (2011), *Immobiliare, debito, città : considerazioni sui primi dieci anni del XXI secolo*, in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Padova, p. 77-116.

Brenner N. (1999), *Globalisation as Reterritorialisation : The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union*, in *Urban Studies*, 36, 4, p. 431-451.

Calafati A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.

Friedman T. (2011), *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*, New York.

Dietzsch I. (2009), *Perceptions of decline : crisis, shrinking and disappearance as narrative schemas to describe social and cultural change*, in *Anuarul Institutului de Istorie « George Barițiu »*, VII, p. 7-22.

Friedmann J. e Wolff G. (1982), *World city formation : an agenda for research and action*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, p. 309-344.

Glaeser E. (2011), *Triumph of the city : How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*, Londra.

Harvey D. (2012), *Rebel cities : from the right to the city to the urban revolution*, New York, 2012.

Hudson R. (2005), *Region and place : devolved regional government and regional economic success ?*, in *Progress in Human Geography*, 29, 5, p. 618-625.

ISTAT (2007), *Rapporto Annuale 2006*, Roma.

ISTAT (2009), *Rapporto Annuale 2008*, Roma.

ISTAT (2012), <http://www.istat.it/it/censimento-popolazione/popolazione-2011>

Jessop B. (1994), *Post-Fordism and the State*, in A. Amin (a cura di), *Post-Fordism : A Reader*, Oxford, p. 251-279.

Jessop B. (1997), *A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes : accumulation strategies, hegemonic projects, and governance*, in M. Lauria (ed.), *Reconstructing urban regime theory*, London, p. 51-73.

Jessop B. (2004), *Hollowing out the 'nation-state' and multilevel governance*, in *A Handbook Of Comparative Social Policy*, Cheltenham, UK, p. 1-25.

Keating M. (1997), *The innovation of regions : political restructuring and territorial government in Western Europe*, in *Environment and Planning C : Government and Policy*, 15, p. 383-398.

Keil R. (1998), *Globalization makes states : perspectives of local governance in the age of world city*, in *Review of International Political Economy*, vol. 5, no. 4, p. 616-646.

Lévy J. (1999), *Europa. Una geografia*, Torino.

MacLeod G. (1999), *Place, Politics and 'Scale Dependence' : Exploring the Structuration of Euro-Regionalism*, *European Urban and Regional Studies*, 6 (3), p. 231-253.

Ohmae K. (1995), *The End of the Nation-State : The Rise of Regional Economies*, New York (trad. it. *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano).

Pallagst K. et alii (2009), *The Future of Shrinking Cities-Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, Berkeley, CA.

Reckien D., Fernandez-Martinez, *Why Do Cities Shrink ?*, in *European Planning Studies*, 19, 8, p. 1375-1397.

Renzoni C. (2012) *Il progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze.

Rivière D. (2007), *Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie ? le cas italien*, in *Territoires en mouvement*, 16, p. 57-70.

Salone C. (2004), *Polycentricity in Italian policies*, in W. Zonneveld et al. (a cura di), *'Polycentric urban development across Europe*, Special issue of *Built Environment*, 31, 2, p. 143-152.

Salone C. (2010a), *Institutional arrangements and political mobilisation in the new Italian regionalism : the role of spatial policies in the Piedmont Region*, in *European Planning Studies*, 18, 8, 1207-1226.

Salone C. (2010b), *Il nuovo regionalismo in Europa e in Italia in prospettiva storica*, in C. Giorda e C. Scarpocchi (a cura di), *Insegnare la geopolitica. Il quadro mondiale, l'Europa e le euroregioni, l'ambiente e le risorse*, Roma, p. 138-157.

Salone C. e Besana A. (2013), *Urban Shrinkage. Theoretical Reflections and Empirical Evidence from a Southern European Perspective*, in Atti della XXXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, http://www.academia.edu/4158660/_Urban_shrinkage._Theoretical_reflections_and_empirical_evidence_from_a_Southern_European_perspecti

Sassen S. (1993), *Cities in the World Economy*, London.

Sassen S. (2006), *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, (trad. it. *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, 2008).

Scott A. J. (a cura di.) (2001), *Global City Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford.

Storper M. e Scott A.J. (1995), *The wealth of regions : Market forces and policy imperatives in local and global context*, in *Futures*, 27, 5, June, p. 505-526.

Wiechmann T. e Pallagst K.M. (2011), *Urban shrinkage in Germany and the USA : A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 2, p. 261-280.

Indice illustrazioni



TITOLO Grafico 1 - Dimensione media dei comuni nelle diverse regioni (1951-2009) (nostre elaborazioni su dati del Censimento ISTAT 2011)



TITOLO Grafico 2 - Variazione percentuale della popolazione nei grandi comuni del Centro-nord (nostre elaborazioni su dati ISTAT, Censimento 2011)



TITOLO Grafico 3 - Variazione percentuale della popolazione nei grandi comuni del Sud (nostre elaborazioni su dati ISTAT, Censimento 2011)



TITOLO Fig. 1 - variazione demografica 2001-2011 nei sistemi locali italiani

Per citare questo articolo

Riferimento elettronico

Carlo Salone, « Città e regioni in Italia negli anni della « crisi » », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et*

Autore

Carlo Salone

DIST, Politecnico e Università di Torino - carlo.salone@unito.it

Diritti d'autore

© École française de Rome